

Normativa

I "secondi 50 anni" della legge 283/1962

Una vita "spericolata" tra depenalizzazioni e problemi "di convivenza"

di Carlo e Corinna Correra

Avvocati ed esperti di legislazione degli alimenti

Pregi e limiti della legge quadro italiana a tutela della salubrità di alimenti e bevande

Nacque il 30 aprile 1962 la legge n. 283 per la tutela della salubrità e dell'igiene di alimenti e bevande e nacque, tanto per cambiare, da un'emergenza, ovvero dallo scandalo del presunto uso di "bachelite" nelle produzioni casearie. Uno scandalo che i giornali dell'epoca spettacolarizzarono sintetizzando la presunta frode come quella dell'impiego dei "manici d'ombrello" nelle lavorazioni casearie e ciò perché spesso di bachelite pare che fossero costituiti quei manici.

L'opinione pubblica, anche in quei lontani anni '60, andava però tranquillizzata con la pronta emanazione di una nuova legge a tutela della salubrità degli alimenti e fu così che il Ministero della Sanità, che ne teneva appunto "quasi pronta" una bozza, la inviò di corsa al Parlamento perché venisse lì rifinita e limata e poi approvata.

E fu approvata infatti: rapidamente approvata. Approvata e... basta, però.

Non c'era il tempo in verità, e forse neppure la specifica cultura da parte del legislatore del 1962, per le limature e per le rifiniture e perciò quella "bozza" fu approvata così com'era e così com'era fu promossa direttamente a legge.

Questa la cronaca di una frettolosa nascita, secondo la narrazione che ne fece nel lontano 1981, a Viareggio, in occasione di un convegno di studio sul decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 26 marzo 1980, regolamento generale di esecuzione, appunto, di quella legge del 1962, il dott. Ugo Pellegrino della direzione Alimenti del Ministero della Sanità, estensore materiale di quella "bozza".

Questo parto così frettoloso spiega, almeno in parte, alcune imperfezioni di linguaggio giuridico che si colgono in qualche norma della legge in questione, con le conseguenti difficoltà interpretative.

Pensiamo, ad esempio, alla formulazione, ancora oggi (!!!) da chiarire, della lettera b) e della lettera d) dell'art. 5: questioni interpretative queste su cui torneremo a breve. Si tratta comunque di semplici imperfezioni ovvero di peccati veniali, ben accettabili a fronte della

validità di struttura generale di una normativa invece pregevole per molti aspetti.

Dalla nascita frettolosa alla crescita faticosa

Che il tema della “sicurezza alimentare” non fosse proprio ai primi posti nei pensieri del legislatore nazionale degli anni '60 trova del resto una clamorosa quanto inequivoca conferma nella lunga, anzi, troppo lunga attesa che ci venne imposta per dotare la legge 283/1962 del suo – pur indispensabile – regolamento generale di esecuzione. Il decreto del Presidente della Repubblica n. 327, infatti, venne emanato solo il 26 marzo 1980: dopo ben diciotto anni di attesa. Un'attesa diventata... maggiorenni, si può ben dire. Anche se, va ugualmente riconosciuto, un'attesa così prolungata ha forse consentito di formulare regole di esecuzione assolutamente pregevoli: tanto pregevoli che ancora oggi quel regolamento fornisce un valido supporto di attualità, anche rispetto alle più recenti norme di provenienza CE.

Le depenalizzazioni

Nel 1981, con la legge n. 689 del 24 novembre, il legislatore italiano, come è noto, avvia il percorso della “depenalizzazione” dei cosiddetti “reati minori”, ovvero quei reati che preferisce trasferire ormai sul piano degli illeciti amministrativi e questo per alleggerire il carico degli uffici giudiziari.

La nostra legge 283/1962, nell'occasione, viene però solo marginalmente toccata da questa iniziativa depenalizzatrice, in quanto vengono depenalizzati soltanto:

- l'art. 14 sull'obbligatorietà del libretto di idoneità sanitaria per gli addetti delle aziende alimentari;
- l'art. 8 sulla “etichettatura”, norma che però pochi mesi dopo, nel 1982, sarà abrogata e superata in toto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 18 maggio 1982, che ridisciplina tutta la materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari;
- e sarebbe stato, secondo alcuni, depenalizzato anche l'art. 17, che prevedeva la sanzione penale dell'ammenda per le violazioni del regolamento di esecuzione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327/1980.

Tutte le restanti norme della legge n. 283, invece, non solo non venivano depenalizzate, ma erano addirittura valorizzate dalla legge 689/1981, in quanto l'articolo 9 di quest'ultima escludeva dall'applicazione del “principio di specialità” (chiamato a regolare i rapporti tra illeciti penali ed illeciti amministrativi) non solo le norme penali previste dagli articoli 5 e 6 della legge n. 283, ancora oggi reato, ma anche quelle dell'articolo 9 (detenzione di sostanze non consentite sui luoghi di produzione alimentare) e dell'articolo 13 (pubblicità ingannevole), questi ultimi due (articoli 9 e 13) poi invece depenalizzati nel 1999 con il decreto legislativo n. 507.

In pratica, i reati previsti da questi quattro articoli, anche dopo l'avvento della legge n. 689 del 1981, erano sempre e comunque configurabili: anche a fronte di concorrenti illeciti amministrativi.

È appunto con il decreto legislativo n. 507 del 31 dicembre 1999 che si registra un più deciso intervento di “depenalizzazione” del settore legislativo alimentare, del quale sopravvivono in pratica solo le norme penali degli articoli 5 e 6 della legge n. 283 del 1962, disposizioni queste estese anche all'art. 12 *bis* per le responsabilità dell'importatore rispetto ai medesimi fatti previsti da quei due articoli.

Vitalità e “morte presunta” della legge 283/1962

Si potrebbe pensare che, per il passare dei decenni e, soprattutto, per l'avvento di una nuova “filosofia” di approccio del legislatore CE rispetto ai temi della “sicurezza alimentare” (nozione questa più moderna e certamente più ampia di quella di “disciplina igienica” adottata dal legislatore italiano del 1962), il ruolo della vecchia legge n. 283 sia ormai marginale e rarefatto tra gli strumenti operativi di intervento degli organi di vigilanza sanitaria ovvero del “controllo ufficiale”, come oggi li definisce il legislatore comunitario.

Invece, nulla di più sbagliato. Il ruolo della legge n. 283 è rimasto infatti centrale, quanto e più di prima.

Nonostante il passare dei decenni e l'avvento di una nuova "filosofia" di approccio del legislatore comunitario, il ruolo della legge 283/1962 è rimasto centrale

La nostra esperienza professionale, corroborata dagli elenchi degli autori dei reati alimentari che, ai sensi della legge n. 462/1986 (nota come legge per l'emergenza del "vino al metanolo"), vengono annualmente pubblicati, sia pure in ritardo ed alquanto raffazzonati, sulla Gazzetta ufficiale e su due quotidiani di larga diffusione, ci evidenzia che almeno l'80% dei reati "alimentari" sono accertati in relazione alle ipotesi delinquee negli articoli 5 e 6 della legge 283/1962. In pratica, questi due articoli, che in realtà prevedono una decina circa di fattispecie di reato, dopo e forse anche "a causa" dell'ampia depenalizzazione del 1999, sono diventati ancora di più il punto di riferimento "penale" per gli organi di controllo.

Il che non dovrebbe poi sorprenderci più di tanto ove solo si rifletta che, nel nostro ordinamento processuale, questi controllori hanno anche la qualifica di organi di polizia giudiziaria e quindi, per formazione culturale e professionale, tendono a privilegiare questo ruolo a fronte e a discapito di quello, amministrativo, della "prevenzione".

D'altra parte, è lo stesso legislatore a mandare loro, in tal senso, un preciso quanto inequivoco messaggio normativo ed istituzionale allorché, come accade quasi sistematicamente ormai, nel prevedere sanzioni "amministrative" per le infrazioni da parte dei responsabili delle aziende alimentari, fa precedere, quelle sanzioni amministrative, dalla dicitura «salvo che il fatto costituisca reato».

Ma quale reato?

Beh, "quale" il legislatore non lo precisa: lo lascia alla capacità professionale (talvolta, purtroppo, alla "fantasia") dell'organo di controllo. Dunque un reato... "a piacere" (!!!) dei verbalizzanti!

Lui, il legislatore, però, con quella formula, «salvo che il fatto costituisca reato», ha aperto un varco: un varco che spesso porta appunto agli articoli 5 e 6 della legge 283/1962.

Per tutti citiamo due casi esemplari:

- il "cattivo stato di conservazione" previsto alla lett. b) dell'art. 5, e correttamente interpretato dalla Corte di Cassazione, anche a Sezioni Unite, come "cattive modalità di conservazione", capita che venga stratonato fino ad abbracciare persino il semplice caso di un po' di polvere presente sul barattolo o sulla confezione di vetro di una conserva alimentare, contenitori che in realtà ben proteggono, dalla polvere ed altro, la sostanza alimentare in essi contenuta;
- così come il superamento della "data di scadenza", non accompagnata da alcuna indagine sulla sostanza alimentare presente nella confezione cosiddetta "scaduta", non può essere, di per sé, la prova sempre di quel "cattivo stato di conservazione" sanzionato penalmente dalla suddetta lettera b) dell'art. 5.

Anche qui però è dovuta intervenire la Corte di Cassazione per bloccare denunce, sequestri e condanne assolutamente arbitrarie.

Proprio questo sempre più intenso ricorso da parte degli organi di controllo a quelle due norme penali, uniche ormai, della legge 283/1962, ha fatto emergere, grazie anche all'approfondimento dell'attività di interpretazione da parte dei difensori delle aziende alimentari colpite (anche e soprattutto sul piano mediatico, a dire il vero), altri casi di applicazioni "forzate" di quelle norme.

Per tutti si rifletta sulla più esatta portata della lettera d) dell'articolo 5 della legge, laddove l'espressione «o comunque nocive» dovrebbe imporre una più restrittiva applicazione per le anomalie che la precedono («insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione»), anomalie che dovrebbero assumere rilevanza penale solo se e in quanto connotate dalla "nocività" della

sostanza alimentare ovvero dalla sua sicura attitudine ad arrecare danno alla salute del consumatore, mentre nella quotidiana applicazione della disposizione si dà spesso per scontato che ogni forma di "insudiciamento" equivalga alla "nocività" dell'alimento.

Il che è fuori dalla realtà (oltre che dalla corretta interpretazione della norma), come ognuno può agevolmente sperimentare.

In ogni caso, non vi è dubbio che, anche al traguardo dei suoi 51 anni dall'emanazione, la legge n. 283 del 30 aprile 1962 sia una normativa ancora viva e vegeta.

Viva ed anzi sopravvissuta persino, si fa per dire, ad un "tentativo di omicidio" da parte di chi meno te lo aspetti: ovvero niente di meno che... da parte della Corte di Cassazione. Quest'ultima infatti, con la sentenza n. 419 del 25 febbraio 2010, erroneamente aveva ritenuto la legge n. 283 colpita (ed affondata) dalle norme di semplificazione legislativa volute dal ministro Calderoli (legge 246/2005) e ne fissava la (presunta) morte, ovvero l'abrogazione, alla data del 15 dicembre 2010, salvo poi la stessa Cassazione a doversi velocemente ricredere con la sentenza del 19 gennaio 2011, con cui faceva "resuscitare" (ma in realtà non era mai stata morta/abrogata) la nostra legge-quadro del 1962: legge stagionata sì, ma sempre viva e più vitale che mai per la difesa della salute del consumatore.

I pregi

In realtà, la nostra "cinquantenaria" è una legge tecnicamente pregevole, benché nata direttamente da una bozza, neppure riveduta e, solo dopo anni, corretta.

E non sempre bene.

Ad esempio, era stato certo pregevole introdurre come reato autonomo, in sede di articolo 9, la mera detenzione di sostanze "proibite" nell'azienda alimentare: in tal modo, infatti, venivano sanzionate come reato situazioni in cui non era possibile dimostrare, e quindi punire, l'effettivo impiego di sostanze non consentite nelle produzioni di un'azienda alimentare.

Situazioni queste che non si potevano sanzionare neppure a livello di "tentativo" rispetto ai reati previsti dagli articoli 5 e 6, in quanto, come è



noto, la natura contravvenzionale di questi reati non consente (vedi l'art. 56 del Codice penale) di sanzionarne penalmente il "tentativo".

Non è stato perciò certamente pregevole il legislatore del 1999 quando (con il decreto legislativo n. 507 del 30 dicembre) ha depenalizzato la violazione di quell'articolo 9.

Pregevole ancora, anche se incompleto, era stato pure il meccanismo delle garanzie difensive previste dalla procedura delle analisi di revisione secondo le regole dettate dall'art. 1 della legge n. 283 e dalle norme di dettaglio contenute al riguardo nel regolamento di esecuzione del 1980.

Incompleto però era il meccanismo per il versante delle analisi microbiologiche sulle matrici alimentari rapidamente deperibili, di modo che è dovuto intervenire nel 1993 il d.lgs. n. 123 del 3 marzo, il cui art. 4 ha sopperito a quella carenza con la procedura della "ripetizione di analisi" con le garanzie difensive.

Lungimirante fu invece il legislatore del 1962 per aver introdotto, con l'art. 15 della legge integrato dall'art. 22 del regolamento, il meccanismo cautelare della "giusta chiusura" per le aziende alimentari risultate a rischio per la salute del consumatore.

Chiusura "giusta" perché "garantita" ovvero perché concilia la rapidità di intervento dell'autorità sanitaria con la "garanzia difensiva del contradd-

dittorio" per i rappresentanti dell'azienda colpita da una misura così grave, quale appunto la "chiusura", anche se solo temporanea.

Lungimirante strumento giuridico questo, in quanto adottato ben prima che nel nostro ordinamento costituzionale venissero introdotti (art. 111) analoghi meccanismi per realizzare il "giusto" processo.

Questi ed altri pregi di tecnica giuridica e di saggezza istituzionale, pensiamo, sono in realtà le doti naturali che spiegano e legittimano, è il caso di dire, la longevità e la vitalità di questa normativa.

L'obiettivo: l'armonia con i regolamenti comunitari

Ancora lunga vita allora auguriamo alla legge 30 aprile 1962, n. 283?

Certamente sì: ma a patto che le risolviamo il suo più urgente problema, quello di un'armoniosa convivenza con le normative CE.

È quanto mai urgente "armonizzare" gli istituti giuridici nazionali della legge 283/1962 con quelli più recenti dettati dal legislatore comunitario

Una convivenza, la loro, ovviamente difficile se si considera la cifra culturale, abissalmente lontana (dalla repressione penale del 1962 alla prevenzione amministrativa degli anni 2000), nel cui segno sono state emanate le due normative.

Una convivenza in cui, ad esempio, si deve prendere atto di innovazioni fondamentali nell'organizzazione aziendale ai fini della sicurezza alimentare: ci riferiamo in particolare all'obbligo per l'azienda alimentare di adottare ed attuare un Piano di autocontrollo secondo il sistema Haccp. Di conseguenza, va rivisto il momento consumativo dei reati previsti dagli

articoli 5 e 6 della legge n. 283 quando, come di regola dovrebbe essere, sul prodotto finito è previsto (ed è documentato) un momento di autocontrollo prima di decidere per la distribuzione o meno in commercio e/o al consumo della sostanza alimentare giunta alla fine del ciclo di lavorazione.

Purtroppo, a tutt'oggi, una simile riconfigurazione del momento consumativo di tali reati né la giurisprudenza di merito né quella di legittimità sembrano aver adeguatamente recepito.

Così come, ad esempio ancora, troppe volte si continua ad assistere alla formulazione di ipotesi di reato riferite ad "alimenti" in realtà non riconducibili come tali alla nozione di cui all'art. 2 del reg. CE 178/2002 (tale appunto, ad esempio, è il caso di animali ancora in allevamento e destinati a futura macellazione). O ancora si assiste all'adozione di provvedimenti di "chiusura" ad opera degli organi di controllo e non da parte dell'autorità sanitaria.

Sennonché, siamo ormai a nove anni dall'avvento dei regolamenti CE/2004 del cosiddetto "Pacchetto igiene" e a venti anni dal decreto legislativo n. 123 del 1993, atto di recepimento delle direttive sul "controllo ufficiale", ovvero: ormai già da molti anni si sarebbero dovuti "armonizzare" gli istituti giuridici nazionali della legge n. 283 del 1962 con questi più recenti dettati dal legislatore CE.

Ma questo non è avvenuto: il legislatore italiano non ha trovato il... tempo per farlo!

Avrebbe potuto farlo in verità anche l'autorità giudiziaria con una certissima ed illuminata opera di ricitura interpretativa, ma sarebbe stato necessario affidarla a sezioni giudiziarie specializzate, sezioni che in materia alimentare ancora oggi purtroppo non esistono.

A questo punto deve provvedere, ormai urgentemente, il legislatore nazionale, cui spetta di decidere cosa far fare... "da grande" a questa nostra legge ormai più che cinquantunenne.

Se, come in tanti auspichiamo, la si vuole ancora in carriera nella difesa della salute pubblica, si intervenga allora per un'ormai indilazionabile e sapiente opera di manutenzione straordinaria che la ponga in sintonia con il nuovo scenario normativo disegnato dal legislatore comunitario nel campo così delicato della sicurezza alimentare.